

# 深化征管改革 推进依法治税

(1996 年 11 月)

深化税收征管改革，转换征管模式，进一步推进依法治税，充分发挥税收职能作用，促进社会主义市场经济的发展，是当前税收工作的一项十分繁重而又迫切的任务。

## 一、市场经济呼唤深化税收征管改革

我国传统的税收征管体系是在计划经济体制下逐步建立和发展起来的。自中华人民共和国成立以来，一直实行专管员管户制度即“一员进户，各税统管”。从 80 年代开始，国家对这一征管形式进行了若干改革，形成了“征、管、查三分离”或“二分离”的管理模式。这对贯彻各项税收法规，组织税收收入都发挥了很好的作用，但还没有摆脱专管员管户、上门收税的基本管理模式，不能适应在社会主义市场经济条件下，进一步推进依法治税，提高征管效率和质量，充分发挥税收职能作用的需要。首先，市场经济是法制经济，要求税负公平，执法公正，实现税收征管的法制化，以利于促进平等竞争。传统的专管员管户制度，由于一员进户，缺乏必要的监督制约，容易产生某些工作不规范和执法不公正的弊端，不能完全做到依法治税，影响了税负公平，不利于平等竞争。其次，市场经济是讲究效益的经济，要求提高征管的效率和质量，实现税收征管的现代化。传统的手工操作为主的征管方法，效率较低，并且缺乏严密的强有力的监控手段，不能及时有效地查处各种偷骗税，不能适应日益繁重的税收征管工作的需要。再次，市场经济要求税法统一、办税公开，实现税收征管的规范化。由专管员管户，并实行由税务机关单一的“保姆式”管理，包办了许多不该管，管不了的事务，忽视了充分发挥纳税人和税务代理中介机构办税的作用，不利于

增强纳税人的纳税意识，不利于分清和规范征纳双方的职责，不利于更好地做到内防不廉，外查偷骗。为了适应社会主义市场经济对税收执法公平、公正、公开的要求，实现自觉守法与严格执法的协调统一 做到有法必依 执法必严 违法必究 为了保障新税制有效运行；为了全面提高税收征管质量和效率，提高税收征管水平，必须对传统的税收征管体系和模式作全面的改革，实现由手工操作为主向运用现代化征管手段为主转变；由税务机关上门收税、保姆式管理向纳税人上门缴税并实行纳税人、税务代理中介机构、税务机关相结合的管理转变；由分散征收、分兵把口的粗放型管理向现代化集中征收、重点稽查的集约型管理转变。尽快建立起与社会主义市场经济相适应的现代税收征管体系。

二、深化税收征管改革的目标是建立一个现代化的税收征管体系

深化税收征管改革的核心是保障依法治税，规范各项税收征纳活动，运用现代化的手段，把依法应征的税款及时足额征收入库，最大限度地减少税款流失。其目的是把征管模式转移到适应社会主义市场经济的轨道上来 建立一个科学、严密、规范、高效的现代化税收征管体系，实现依法治税，充分发挥税收职能作用。关于科学的新的征管模式，我们认为，必须要充分体现与以往征管模式不同的特点。一是要体现纳税人主动申报纳税，不再实行上门收税；二是要体现税务机关实行集中征收，公开办税；三是要体现运用现代化的征管手段；四是要体现严格执法，严肃查处各种偷骗税。因此 对新的征管模式的概括拟为：“以纳税申报和严格执法为基础 以计算机网络为依托 以征收服务厅为载体 集中征收 重点稽查，优化服务。”这个新模式最主要的内容是建立纳税人自觉申报纳税制度，实行集中征收；建立以计算机网络为依托的监控体系，搞好重点稽查；建立以征收服务厅为载体的服务体系，为纳税人提供优质服务。

### 三、征管改革的总体规划与分步实施

征管改革是一项十分复杂的系统工程，不可能一蹴而就。我国地域辽阔，经济基础差异较大，情况复杂，也不能一刀切。要搞好征管改革，必须坚持总体规划，因地制宜，分步实施的原则。既要讲求总体规划，整体推进，又要注意因地制宜，重点突破，确保征管改革有计划有步骤地进行。就我们江苏省而言，虽属于经济较发达的省份之一，但省内苏南、苏北经济发展差距仍然较大，征管工作基础也各不一样。在制定全省征管改革总体方案过程中，我们根据各地经济发展状况、税收征管基础条件以及财力、物力状况，要求经济发达地区的征管改革要快于经济欠发达地区，苏南地区要快于苏北地区，市区要快于县区，城市要快于农村。在具体实施步骤上，提出了一年初见成效，三年大见成效，五年大体到位，八年基本完成的征管改革总体规划。要求用八年左右的时间，经过全省上下的共同努力，在全省逐步建立起一个适应社会主义市场经济发展要求的，以依法治税为核心的，具有健全的征管制度、自觉的申报纳税、现代化的征管手段、科学的征管组织形式、严密的稽查监控网络、优质的税收服务的科学、严密、规范、高效的现代化税收征管体系。

### 四、转换征管模式，推广集中征收

转换征管模式，推行自觉申报纳税，推广集中征收，是深化征管改革的首要内容。纳税人自觉申报纳税，并实行自核、自报、自缴是许多发达国家税收征管的惯例，是搞好征管改革的前提和基础。转换征管模式，重点是要改税务人员“上门收税”为纳税人依法自觉上门申报纳税，将纳税人应尽的纳税义务还原归位，从法律法规上划清征纳双方的权利和义务，从制度上促使纳税人主动学法、懂法、守法，自觉申报纳税。

全面推行自觉申报纳税，推广集中征收，一是要深入持久地开展税法宣传，提高纳税人依法纳税的自觉性。当前要重点抓好经常性的税法宣传，搞好纳税户开业前的税法知识培训和建立税收法

规公告制度，确保纳税人了解税法的信息渠道畅通。同时要从娃娃抓起，做好对中小学生的税法知识讲座，真正形成依法纳税光荣，偷税违法可耻的社会风尚。二是要建立健全纳税人自行申报纳税制度。根据税收征管的需要，统一规范纳税申报表式；根据纳税人的不同情况，实行纳税人自核自报或委托税务代理申报。逐步试行邮寄申报和电子申报等多种纳税申报方式。三是要规范纳税申报管理。对纳税申报可采取 ABC 分类管理办法，采取不同措施鼓励纳税人及时准确申报，对逾期申报、不申报或虚假申报者，依法给予严罚重处。世界上许多国家，对一贯依法纳税的纳税户，实行不同的申报制度，并给予一定的奖励；对不如实申报纳税的予以重处，是一个很好的办法。应借鉴国外一些好的做法，使纳税人逐步树立起一种正确的荣耻观念，从自身经济利益出发，把按期如实申报作为最佳选择。四是要搞好征收服务厅建设，实行集中、公开、规范的征收方式，消除专管员过去上门收税的某些不规范做法。集中征收是当今世界税收征收管理发展的趋势。是集中征收还是分散征收，也是新旧征管模式的一个重要区别。实行集中征收，有利于减少行政干预的影响；有利于加强税收征管，推进依法治税；也有利于集中人财物改善征管条件，提高征管效率，降低税收成本。要推行集中征收就要有征收服务厅，在征收服务厅内提供税务登记、纳税申报、税款征收、发票发售、税务咨询等一条龙柜台式的服务。征收服务厅功能要尽可能多一些，以方便纳税人缴税。征收服务厅设置地点要尽量适中，从我们江苏情况看，一般半径不超过 20 公里。征收服务厅建设要因地制宜，尽量节约开支，降低征收成本。

#### 五、普及计算机应用，建立征收监控信息系统

在税收征管工作中普及计算机应用，建立以计算机网络为依托的税收征管信息系统，是提高征管质量和效率，实现税收征管现代化的必由之路，也是新旧征管模式的一个重要区别。当前要努力普及计算机应用，逐步实现征管全过程的计算机管理。在计算机的

推广应用上，应先城区，后农村，先征管改革试点单位，后其他单位。逐步改变人工开票，手工操作的方式，通过开发应用统一的征管软件将税务登记、纳税申报、税款缴纳、发票管理、税务稽查、税收会计会统分析和汇总等各个环节，全部纳入计算机管理系统，实现对每个纳税人的纳税申报、税款缴纳、发票领用存等进行连续、系统和综合的反映。根据多年来的实践，计算机软件的开发要集中力量，统一开发，避免因分散重复开发而造成人、财、物的浪费。

为了加快建立征收监控系统，尽快建立统一的纳税人识别代码是十分必要的。这是归集、处理、交换、查询征管信息的重要前提。还要逐步形成计算机网络监控系统，这是扩大计算机功能，提高征管效率和质量的一项十分重要的措施。根据业务管理和信息共享的要求，合理选择先进而实用的统一机型，并逐步实行联网，先在市县税务系统联网，进而适时地实现全国、省、市、县四级计算机联网，再与财政、银行、工商行政、海关以及企业联网，实现税收监控的高度自动化。

#### 六、强化税务稽查，逐步建立严密的查控网络

加强税务稽查，是促进纳税人自觉申报纳税、推进依法治税的重要措施，也是推进征管改革、加强税收征管的重点。由于税收是国家、集体和个人利益分配的一个矛盾焦点，由于广大纳税户的纳税意识有一个逐步提高的过程，所以，偷骗税与反偷骗税的斗争，在相当长的时期内还会在一定范围内存在。要查处偷骗税，税务稽查是不可少的。强化税务稽查，首先要加强税务稽查机构建设，建立和健全省、市、县各级税务稽查机构，充实稽查人员。从几年来的实践看，稽查人员占业务人员的比重在城区应不低于 40%，在农村要逐步达到 40%。不仅要增加人员数量，还要提高质量，加强业务培训，使每个稽查人员都能成为查帐能手。其次，要规范税务稽查规程，明确工作职责。逐步形成选案、稽查、审理、执行等工作环节的分离制约机制。实行计算机选案和手工选案相结合，根据工作

需要 分别进行日常稽核、重点检查和专案、专项检查。再次 要突出稽查重点 将重点税源户 不申报、逾期申报、零申报、负申报的企业，其他问题较多的企业作为检查的重点。对查出的偷骗税行为，一定要依法严肃处理，以维护税法尊严。

### 七、积极推进农村税收征管改革，努力探索农村征管改革的新路子

农村税源零散，面广量大，征管基础又较薄弱，地区之间经济差别很大。因此，对于农村的征管改革，既要按照统一的目标和要求，又必须坚持从实际情况出发，努力把农村的征管改革搞好。搞好农村征管改革，我们认为重点要注意这几点：一是要以调整农村征管机构设置为先导，打破现存一乡一所的组织格局，根据征管改革的要求，逐步由按乡设所向按经济区划，分片设分局转变。一般以 3 至 5 个乡镇为基本管辖区划，交通方便的也可以 7 至 8 个乡镇，在纳税人相对集中的乡镇所在地设立分局；二是可以按分局建立征收服务厅（室）征收服务厅（室）要因地制宜 因陋就简 三是全面推行纳税人自觉申报纳税，实行集中征收，做到六个集中，即集中纳税申报、集中税款征收、集中审核、集中发票管理、集中资料管理、集中服务。对企业和分局所在地附近的个体工商户实行上门缴税。对其他乡镇的个体工商户及集贸市场税收，可设置征收点或代征点征收。区域较小的县，交通方便的，也可试行一县一点或一县数点的集中征收。四是农村分局计算机的应用，要因地制宜，由点到面，经过试点逐步推进。

农村征管改革，按片建分局，突破了传统的按行政区划设置税务机构的做法，在实施过程中，要注意正确处理好与乡镇行政体制、乡镇财政体制以及按乡设金库体制的关系，按预算级次做好税款的统计上报工作，确保不影响乡镇政府的财政分配利益。

### 八、转变专管员职能 逐步从“管户制”转向“管事制”

转变专管员职能，改管户制为管事制，是深化税收征管改革的

一个重要环节。随着征收服务厅的建立、集中征收的推行、计算机的广泛运用，转变专管员职能的条件已经成熟。专管员从管户转为管事，一是要从征管的法律、法规上进一步明确征纳双方的权利和义务。长期以来，由于采取税务人员上门包揽纳税事务的做法，造成征纳双方权利义务关系某些方面的不明确。专管员从管户转为管事，必须从法律法规上进一步明晰征纳双方的职责。二是要将税收征管全过程的各个环节，进行专业化职能分工，一般可划分为征收数控、管理服务、稽核检查、法制复议等系列，实现税务事务的专业化管理。今后，除税务稽查人员外，其他税务人员一般不直接到纳税户和纳税人联系办税事宜，这样可以从过去的直接办税逐步转为间接办税。当然，由于我国地域辽阔，个体工商户面广量大，纳税意识有一个逐步提高的过程，所以，在一定时期内仍要保留部分专管员，负责对农村集贸市场和个体工商户税款的征收工作。对这部分专管员，要加强教育，提高素质，规范职责，健全制约机制。

#### 九、按征管职能系列，科学设置基层征管机构

按征管职能科学设置基层征管组织机构，是深化征管改革的组织保证。基层征管机构设置应坚持集中征收和精简、效能的原则，以承担税收工作的全部任务和计划执行的分局为基本单位，根据管辖纳税人多少、管辖区域大小等因素，确定基层征管机构的规模和布局。我们认为，省辖市区的直属分局可逐步合并为一个分局，块分局视情况确定是否需要逐步合并；县城区的城区分局和直属分局可以合并设一个分局。按照集中征收，建立科学的组织形式的要求，我们江苏省已规划将全省原有的 66 个城区分局、296 个直属分局、2120 个农村税务所，逐步调整为 628 个分局，其中市县城城区设 162 个分局、农村设 466 个分局，大体 4 至 5 个乡镇设一个分局。现在全省已建成 207 个分局，预计到 1997 年底可基本完成。在分局内部应按照管理服务、征收监控、稽核检查等系列设置职能部门。

随着税收征管改革的深入，必须缩减机关人员，充实征管一线人员，省、市、县三级税务机关要适应基层征管机构的改革作相应调整，从以税政为主设置科室，转为以征管为主设置科室，我们江苏规定，县局内设机构一般设办公室、监察室、计财股、税务管理股和人教股五个股，局机关行政编制一般不超过 30 人。努力探索并逐步形成适应新征管模式需要的，上下协调的组织体系，更好地搞好征管改革。

#### 十、建立纳税人服务体系，优化税收服务

在社会主义社会里，征纳双方是平等的关系，为纳税人提供优质服务，是税收工作发展的必然要求，也是深化征管改革的重要内容。建立完善的税收服务体系，包括税务机关的专业服务和社会中介机构的税务代理服务两个方面。税务机关的专业服务，首先要抓好开展文明办税、优质服务活动，以优美的环境，优秀的效率，优质的服务，更好地服务群众，奉献社会，树立税务干部的良好形象；其次，要搞好征收服务厅的服务。在征收服务厅内通过税务咨询、税务登记、纳税申报等一系列服务窗口，以集中、公开、规范的形式，为纳税人提供税前、税中、税后的全方位、一条龙服务；再次，要建立税法咨询和宣传培训体系，为纳税人提供政策咨询服务，使纳税人及时准确地掌握税收政策法规和有关征管信息。

支持税务代理业的发展是深化税收征管改革的必然要求。税务专管员制度取消后，一些纳税人出于自身业务局限和维护自身权益的需要，必然会寻求税务代理的帮助。由税务事务所、会计师事务所、律师事务所等社会中介机构代理办税，这是国际上的通行做法，税务机关对此应予以鼓励，并加强对税务代理的指导和行业管理。

#### 十一、加强领导，完善征管改革配套措施，确保征管改革顺利推进

征管改革是一项十分宏伟的工程，必须进一步加强领导，完善

各项改革配套措施，这是搞好征管改革的关键。

首先，要统一认识，提高素质。为了保证征管改革的顺利进行，必须加强对干部的教育，统一思想，提高认识，强化改革创新观念，依法治税观念和全局观念，使大家积极投入改革。同时还要加强对外宣传，使纳税人理解和支持征管改革。随着征管改革的深入，对税务干部的政治素质和业务素质都提出了新的更高的要求。要按照岗位职责分类，有计划地组织税务人员进行专业知识和业务技能培训，鼓励税务人员参加电大、函大、自学等形式的学历教育，抓紧建设一支高素质的税务干部队伍，以适应征管改革的需要。

第二，健全法制，严格执法。把税收征管纳入法制化的轨道，必须建立健全税收征管制体系。我国税收征管法及其细则已经颁布，必须认真贯彻执行。同时要进一步完善，增强执法刚性，加大重罚的力度，这是依法治税所必须的，也是国外许多国家的通行做法。对一些具体问题的处理，还需通过国家税务主管部门和地方人大、政府制定相应法规加以配套，形成较为完备的以国家税收征管法律法规为主，地方征管法规规章为辅，税务机关各项管理制度相适应和配套的税收征管法律制度体系。为了保证征管改革的顺利推行，建立健全税收执法保卫体系是十分必要的。加强与有关执法部门的联系和配合，建立由公安、检察、法院、司法等部门组成的税收司法保卫网络，实现税收执法的公正、严管、重罚，维护税法的尊严

第三，加大投入，节约使用。新的征管模式以现代技术手段为依托，必须有大量的投入，如果没有必要的投入，现代化的税收征管体系是建立不起来的。国家财政应有专项拨款，并应有一定的政策，支持设立征管改革专项基金。当然由于国家财力有限，还必须拓宽筹集资金的渠道。同时要发扬艰苦奋斗的精神，节省开支，以最少的投入争取最大的效益。

第四，抓好试点，逐步推进征管改革涉及面广，内容丰富，必

须搞好试点，先试点后推广，逐步完善新的征管运行机制。

第五 集中精力 集中力量。实行主要领导亲自抓 分管领导具体抓，各个职能部门联合行动，形成合力，把征管改革作为推动税收事业发展的一件大事来抓，扎扎实实地把征管改革搞好。

（此文原载《1996 年度全国优秀税收科研成果获奖论文集》，转载《江苏国税研究》1996 年第 2 期 获 1996 年度全国优秀税收科研成果二等奖、《中国税制改革与发展论文集》优秀奖、江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖、省国税系统科研成果一等奖）

## 进一步深化征管改革的几点思考

(1997 年 11 月)

### 一、三年来征管改革的显著成效与存在的不足

1994 年新税制实施后，国家税务总局及时作出了对税收征管进行改革的重大决策。这次征管改革是在 80 年代“征、管、查三分离”或“征管、检查两分离”基础上的新一轮改革。三年来，我们江苏省按照总局提出的征管改革目标，坚持从实际出发，大胆探索，对税收征管各个环节进行了广泛的改革。目前全省已初步建立起新的征管模式，税收征管实现了六个转变：一是全面推行纳税人自行申报纳税制度，实现了由税务人员上门收税向纳税人自觉上门缴税的转变。纳税申报质量逐步提高。二是全面推行集中征收，分局设办税服务厅集中办税。实现了由分散征收向集中征收的转变。三是转变了专管员职能，实现了由管户制向管事制的转变。按照征收数控、管理服务、稽核检查、政策法规等系列将税收征管的各个环节进行职能分工，全省除部分集贸市场和个体税收保留少数专管员负责征收外，其余已全部实行税务事务的专业化管理。四是加快了以计算机网络为依托的征管现代化进程，实现了由手工征管向计算机征管的转变。五是突出了税务稽查，实现了由粗放型稽查向科学规范稽查的转变。稽查质量明显提高。六是推进了文明办税优质服务，实现了由简易服务向一条龙优质服务的转变。征管改革提高了征管效率和质量，促进了干部政治业务素质的提高，保证了各项税收任务的完成。三年来全省年年超额完成收入任务，1996 年度全省 76 个市县国税局中有 53 个被市县党委、政府评为先进单位，先进集体和先进个人大量涌现，受到各方面的好评。

征管改革是一项全新的工作，有一个磨合期。新的征管体系尚

未完全到位，还存在一些薄弱环节。一是纳税申报质量还不够高，部分商业企业零申报、负申报较多，科学合理的纳税申报制度还没有完全到位。二是征管基础管理还存在一些薄弱环节，对纳税人税源动态的跟踪管理还没有完全到位。三是计算机应用水平还不高，计算机网络构建和软件开发应用，还不能适应发展的需要，对税收征管全过程进行有效监控还没有完全到位。四是稽查体系尚未完全形成，稽查工作尚未完全规范，缺乏应有的深度和力度。稽查作为重中之重的地位还没有完全到位。同时随着所有制结构的调整和完善，新的征管模式又面临许多新的情况，如税收征管如何在企业改革中，适应改组、改制等多种经营形式，对各环节都能进行严密控管的问题；如何适应市场经济规范化法制化的要求，进一步规范执法行为，强化执法刚性的问题；如何进一步提高征管质量和效率以适应市场经济发展的问题；等等。总之，征管模式的转换只是征管改革迈出的第一步，如何在此基础上进一步深化改革，建立起与社会主义市场经济相适应的、能够外反偷骗内防不廉的税收征管体系，任务还十分艰巨。

## 二、进一步深化征管改革的总体要求和具体设想

进一步深化征管改革的核心是保障依法治税，运用法制手段和现代化的征管手段，最大限度地提高征管质量和效率，最大限度地减少税款流失。目的是建立一个与社会主义市场经济和新税制相适应的，以提高纳税申报质量和严格执法为基础，以提高计算机应用水平，形成完善的计算机监控网络为关键，以办税服务厅的集中征收优质服务为载体，以强化税务稽查为重点的，能够实行严管重罚的现代化税收征管体系。当前，应本着稳中求进的原则进一步深化改革。稳，就是在基本完成征管模式转换后，要进一步巩固改革成果完善新的征管运行机制规范各项措施做到“四规范”。即进一步规范征管流程和职责分工；规范内部各项相互制约和激励措施规范纳税申报和 ABC 分类管理；规范和稳定征收机构。进，

就是要进一步深化征管改革，提高征管质量和效率。实现“五新”，即提高申报质量，减少税收流失要有新的措施；加强计算机网络监控要上新的台阶；强化稽查形成新的稽查体系要取得新的成绩；严格执法要达到新的水平；优化服务要有新的提高。改革的着力点应放在深化、巩固、完善、提高上。围绕提高征管质量和效率，重点要从以下几个方面深化改革：

（一）完善申报，严格审核，纳税申报求质量。在全面推行纳税申报后，提高申报质量，是进一步深化征管改革的重要基础。一要进一步增强纳税人自觉纳税意识。由于种种原因，不少纳税人的纳税观念较为淡薄。需要进一步深入持久地开展税法宣传。日本提出“偷税是国民公敌”的口号，我国更应形成依法纳税光荣，偷税违法可耻的社会氛围。二要进一步规范纳税申报管理。现在各种申报方式要进一步规范，并适当增加纳税申报表的经济财务指标，以确保纳税信息收集的全面准确。ABC分类管理办法虽已推行，但要进一步规范，提高纳税申报管理的针对性和有效性。三要强化纳税申报审核。加强日常稽核，在认真做好勾稽关系审核的基础上，有重点地对专用发票进行审核。凡逾期申报、不申报或虚假申报者，必须依法给予重罚。促使纳税人从自身经济利益出发，把按期如实申报作为最佳选择。四要积极推行纳税人税务代码制度。现在世界上大多数国家均给每个纳税人一个终身不变的税号，并推行存款实名制，建议国家税务总局及早借鉴这个行之有效的办法，以利于进一步提高纳税申报质量。

（二）加强稽查，提高质量，税务稽查求深入。当前税收流失仍较严重，要促使纳税人自觉申报纳税，除加强宣传教育外，税务稽查必须加强，尽快建成税务稽查体系，使稽查真正成为重中之重。强化税务稽查，当前要抓好“四个一”。即：1. 建设一支有一定数量和质量能打硬仗的稽查队伍。在稽查组织体系基本建成后，要大力充实人员，稽查人员占总人员比重努力达到40%以上，尽快提高

稽查人员的政治和业务素质，使稽查队伍成为一支特别能战斗的队伍。

2. 抓紧建立健全一个稽查法规体系。要健全稽查规程，完善各项制度，规范执法权限，坚持严格执法，加大对偷骗税的打击力度，适时发布税务违法案件处理公告，对违法者予以曝光，以强化稽查权威，维护税法尊严，提高稽查的威慑力。

3. 抓紧建立一个新型的税务稽查工作机制。首先要理顺关系，提高稽查效率。税务稽查机构具有管理和办案双重职能。应充分发挥其在查案过程中的组织协调指导作用。关于稽查机构是实行一级稽查还是两级稽查，我认为，在现阶段由于我们以收入为中心，为有利于完成收入任务，还是实行两级稽查为宜。即市局设稽查局、分局设稽查所，稽查局负责业务指导，这样可以动员更多的人员，加大稽查力度，扩大稽查面。当然对重大案件检查应归口稽查局负责。其次，抓住重点，提高稽查质量。要提高选案质量，完善计算机选案功能，实行计算机选案与人工选案相结合，提高选案的准确性。要突出稽查重点，将重点税源户、不申报、逾期申报、零申报、负申报的企业以及其他问题较多的企业作为检查的重点，特别对一些大案要案要查深查透，扩大影响。再次，完善稽查工作监督制约机制。要逐步完善稽查中的选案、检查、审理、执行四个工作环节的分工和制约机制，实行选案不查案，查案不审理，防止权力过分集中，以免产生稽查形式的“管户制”。要健全内部责任制和考核制，强化对稽查的立案数、移送数、查补税款数等指标的考核，促进提高稽查工作质量。

4. 要有一定的经费和物质保障。建议国家税务总局尽快研究解决办案经费的渠道问题，以进一步推进查案工作的顺利进行。

（三）健全管理，加强监控，征管基础求规范。随着所有制结构的调整和完善，纳税户大量增多，在新的征管模式尚未完全到位的过程中也出现了对纳税人监控薄弱的问题。因此，如何进一步加强征管基础工作，强化对纳税人的控管是进一步深化征管改革的一个重点。首先，要规范征管资料管理。统一主要的征管表、证、单、

书，并对每一个纳税人的税务登记、纳税申报、发票使用、违章处罚等全部纳税情况，实行分户分类监控管理，形成一整套规范化的征管资料。其次，要规范税源控管。随着经济成分的多元化和经营形式的多样化，加强对纳税人的动态控管是防止税收流失的重要环节。在尚未完全实现计算机网络监控之前，通过采取强化对纳税申报资料分析，建立税源资料信息库、扩大稽查面、坚持每年验证制度、加快与工商部门建立信息网络、加大对重点税源户的跟踪监控、加强对税源调查，强化对征收、管理系列的岗位责任制考核等办法，努力实现对所有纳税人实行有效的监管，最大限度减少税收流失。另外，现在办税服务厅征收人员忙闲不均，可以考虑适当延长征收期，减少征收人员，充实管理和稽查力量，进一步加强对纳税户的控管。再次，要进一步加强个体、集贸市场税收管理。适时调整定期定额，对个体和集贸市场税收能集中征收的推行集中征收。同时在现阶段保留适当的专管员以加强管理是必要的。第四，要规范协税护税制度。设立税务违法案件举报中心，规范举报奖励办法，动员全社会检举揭发各种偷税逃税和税务违法行为。

（四）形成网络，严密监控，计算机应用求拓展。要逐步建立起一个法制化、现代化的税收征管新体系，最重要的是要实现税收征管的现代化并在全国联网，这是提高征管质量和效率的关键。由于我国现在还处于社会主义初级阶段，实现这个目标还有一个相当长的过程，但我们应朝此目标不断努力。当前在抓好计算机硬件配备的基础上，重点要抓好软件的开发应用和网络建设。加快软件的统一开发实属当务之急。要根据深化征管改革的需要，认真研究征管业务需求变化，不断完善征管软件，逐步将征管全过程和纳税人的各种征管资料全部纳入计算机监管，充分发挥计算机的功能。要加快计算机的网络建设。分局根据税源和管辖户的多少，除部分农村分局可实行单机运行外，其余要努力建成局域网，在市区建成城域网，然后逐步在市县范围内建成广域网，进而适时地实现全国、

省、市、县四级计算机联网。再经过若干年努力，与财政、银行、工商行政、海关以及企业联网。企业要逐步广泛推行收银机，努力实现税收监控管理的自动化。

（五）规范执法，依法办税，税收执法求严格。执法刚性不足是长期以来我国经济生活中的一个突出问题。依法治税是税收工作的基本原则，深化征管改革必须强化执法刚性。一要严格执法。对违反税收法规的要依法处理，该处罚的要处罚，该移送司法机关的要移送，只有严格执法，才能增强税法的威慑力。二要规范税收执法行为。切实加强税务干部的法制教育和职业道德教育，进一步明确岗位职责和执法程序，建立各种执法监督制约机制。建立以分管局长为首的案件审理组织，对一些较大案件进行集体审议，以保证执法的公正。防止随意减免缓欠，防止执法的随意性。三要健全税收司法保障体系。依靠公安、检察等部门及时有效地查处各种税务违法案件，有力地打击偷骗税违法行为。

（六）优质服务，优良秩序，文明办税求提高。征纳关系是平等的关系，纳税人是管理的对象，也是服务的对象。现在文明办税优质服务活动虽已推开，但还不巩固和深入。为此，一要进一步强化服务意识。摆正征纳关系，树立人民税收为人民的思想，让纳税人充分享有应有的权利，保护纳税人应有的合法权益。二要搞好税法宣传服务。建立税法公告制度和宣传培训体系，定期和不定期地进行宣传培训，使纳税人能及时了解税收政策法规。三要提供周到快捷的办税服务。扩大办税服务厅的服务范围，完善纳税咨询窗口、税法宣传栏、办税流程图、办税人员公示栏等服务功能，尽量缩短纳税人在窗口的滞留时间。规范服务行为，推行服务承诺，实行挂牌上岗，推广文明服务用语，创造优美环境、优良秩序，实现优质服务。四要支持发展社会中介机构的税收服务。由税务事务所等社会中介机构为纳税人代理办税，是国际通行做法，税务机关应予以鼓励支持，并加强行业管理，加强对人员的考核和培训。

### 三、进一步深化征管改革需要注意的几个问题

深化征管改革是一项跨世纪宏伟工程，需要不断总结经验把改革引向深入。并注意解决好以下几个问题。

（一）进一步统一认识，解放思想。三年来征管改革成效显著，有目共睹。当然也还存在一些问题，需要进一步深化改革来解决，而不能再退回到老的模式上去。深化征管改革是一项开拓性的工作，必须解放思想，大胆探索。做到能好则好，能快则快。凡是有利于保证国家税收法律、法规和税收政策的正确贯彻执行；有利于最大限度减少税收流失，保证税款及时足额征收入库；有利于提高全体征纳人员依法办税自觉性的深化征管改革的一切做法，都应积极大胆探索试行。通过实践、认识、再实践、再认识，不断把征管改革引向深入。

（二）注意实事求是，因地制宜。十五大再次强调我国正处于社会主义初级阶段，征管改革必须从这个最大的实际出发。我国生产力水平低，经济发展不平衡，在税源分布上有集中大额，也有分散零星；在科学技术应用和征管力量的投入上，受国力的制约；在税款征收上有依帐准确计算，也有定额估征估缴。因此，在征管改革的进度上，经济发达地区应快于经济欠发达地区，城市应快于农村；在征管改革的具体做法上，如集中征收、计算机应用、征管机构设置等都不能搞一刀切。集中征收度在市区和县城可高一些，农村就要低一点，一般可以经济区划（如三至五个乡镇）设分局，以方便纳税人申报纳税。对农村分散的个体工商户税收可设置征收点征收或委托有关部门代征。最大限度地减少纳税人办税的往返次数和办税时间，在现阶段不宜全面推行高度集中的征收方式。分局的设置一般以承担税收征管工作全部任务和执行税收收入计划的基层征管单位为好，以利于组织收入，不要片面追求形式。

（三）抓紧提高干部的素质新的征管模式对税务干部素质提出了更高的要求。当今征管质量和效率的高低，在很大程度上反映